

Annexe n° 1 : Lettre de mission



Paris, le 22 MARS 2022

Le ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités
territoriales

à

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Mission relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales

Les coopérations transfrontalières, qui associent des collectivités et autorités locales limitrophes relevant de différents États, dans l'exercice de leurs compétences respectives, connaissent depuis près de trois décennies une croissance forte en France et en Europe. Cela s'explique par la dynamique communautaire impliquant ou associant la plupart des pays européens et la nécessité de développer des approches communes dans la prise en charge de problèmes qui, du fait de leur dimension (socio-économique, environnementale, etc.), dépassent les limites territoriales nationales. Ces coopérations couvrent un large spectre de secteurs (emploi, inclusion sociale, recherche et innovation, environnement, transports, compétitivité économique, administration, sécurité civile) et mobilisent des financements au bénéfice des territoires.

La position géographique de la France, son intégration à l'espace communautaire et, plus largement, européen, et la dynamique de décentralisation ouvrent aux collectivités territoriales et groupements de nombreuses possibilités de coopérations transfrontalières. Par ailleurs, les avancées du traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes (traité d'Aix-La-Chapelle) et du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération renforcée (traité du Quirinal) mais aussi la définition d'une stratégie frontalière franco-espagnole marquent non seulement une consolidation des coopérations bilatérales mais aussi une véritable volonté des collectivités territoriales de participer davantage à la coopération transfrontalière.

Cette volonté de favoriser les liens entre collectivités françaises et étrangères s'inscrit dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales, définie à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et dont la coopération transfrontalière est l'une des modalités.

Le cadre juridique français s'est progressivement adapté pour accompagner cette dynamique et prendre en compte les demandes formulées par les acteurs locaux. Ainsi, dernièrement, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014, dite « loi MAPTAM », a introduit dans le CGCT les schémas de coopération transfrontalière afin de couvrir les enjeux spécifiques aux métropoles puis à différents types de collectivités. Ces schémas sont venus s'ajouter aux groupements locaux de coopération transfrontalière (ou district européen), aux groupements européens de coopération territoriale ou encore à la possibilité d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger.

Grâce au développement et à la diversification des outils juridiques, les collectivités et leurs groupements disposent d'un panel très large de possibilités de coopération. Il n'existe cependant pas d'évaluation des actions mises en œuvre ni d'identification des bonnes pratiques déployées. Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements font régulièrement part de difficultés rencontrées sur le terrain dans le déploiement des coopérations transfrontalières, notamment en matière d'outil institutionnel, sans que ces difficultés soient précisément objectivées. Celles-ci émergent par exemple lors des débats parlementaires, comme récemment au cours du processus d'adoption de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi dite « 3DS »).

C'est pourquoi je souhaite confier à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission sur les coopérations transfrontalières. Elle doit, d'une part, identifier, qualifier et objectiver les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales et leurs groupements et, d'autre part, réaliser un état des lieux des outils en place, de leur utilisation effective, des avantages et inconvénients de chacune des formes prises par les coopérations transfrontalières, et des bonnes pratiques identifiées.

Ce faisant, la mission est chargée d'apprecier si l'éventail des outils en place est suffisant pour couvrir les besoins des acteurs de la coopération transfrontalière. Elle mettra en lumière les raisons pour lesquelles les collectivités et leurs groupements ne se saisissent pas davantage de ces outils quand bien même ils leur permettraient de nouer des coopérations fructueuses ; elle proposera des améliorations ou de nouveaux outils si le cadre existant apparaît insuffisant ou insatisfaisant.

La mission se concentrera sur les coopérations transfrontalières développées dans le champ de compétences propres des collectivités territoriales et de leurs groupements, excluant celles portant sur les prérogatives étatiques. Elle traitera des coopérations transfrontalières aux frontières hexagonales de la France, que les partenaires soient issus d'États membres de l'Union européenne (notamment : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg) ou non (Monaco, Royaume-Uni, Suisse).

En restant dans les limites géographiques ci-dessus posées, la mission étudiera les outils de coopération tels qu'ils sont prévus dans les droits interne, communautaire ou international. En cela, la France a été favorable à la proposition de la Commission européenne d'un mécanisme de règlement des problèmes transfrontaliers (ECBM) qui n'a pas été accepté par les autres États membres. Le Parlement européen et la Commission européenne ont récemment rouvert les négociations en faveur d'une nouvelle proposition. Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, le rapport de l'IGA formulera des propositions qui contribueront à ces échanges européens.

Dans le cadre de ses travaux, la mission prendra l'attache des acteurs de la coopération transfrontalière, des associations d'élus, des collectivités territoriales et des groupements les plus investis et de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT). Elle bénéficiera du concours des administrations centrales, notamment de la direction générale des collectivités locales, et de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère de l'Intérieur, et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Elle prendra également l'attache de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Les conclusions de la mission sont attendues dans un délai de quatre mois après le début de ses travaux.



Joël GIRAUD